Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2015–2016

32 043 Toekomst pensioenstelsel

E

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2015

1. Inleiding

Een goede oude dag, met een toereikend inkomen. Dat is het doel van ons zorgvuldig opgebouwde pensioenstelsel. Het aanvullend pensioen is daarbij een belangrijke pijler, met de AOW als stevig fundament. Ons aanvullend pensioen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid en gestoeld op waarden als collectiviteit, solidariteit en vertrouwen. Die waarden kennen grote voordelen en zijn betekenisvol voor onze samenleving.

We staan nu voor belangrijke vraagstukken: hoe zorgen we dat ons stelsel van aanvullende pensioenen maatschappelijk houdbaar blijft in de 21^{e} eeuw? En dat het pensioen beter aansluit bij de manier waarop mensen nu leven en werken? Mensen wisselen vaker van baan en zijn vaker actief als zelfstandige. Collectieven veranderen. Mensen willen meer te kiezen hebben. De lage rente maakt het realiseren van toekomstige pensioenaanspraken onzekerder of duurder. Risico's nemen toe, dus ook het belang van afspraken en transparantie over de verdeling van mee- en tegenvallers. Er is discussie over de verdeling van de pensioenpot, vaak langs de scheidslijnen van jong en oud. Al deze ontwikkelingen zetten druk op ons pensioenstelsel en die druk loopt steeds verder op.

We moeten samen antwoorden geven op deze vraagstukken. Niets doen heeft het risico dat het draagvlak voor het stelsel erodeert. Niemand wil tegenstellingen tussen jong en oud over het pensioen. Dat groepen werkenden buiten de boot vallen, of juist verplicht worden meer te sparen dan ze zelf willen. Dat pensioen voelt als een dwangbuis zonder keuzemogelijkheden. Als we geen antwoorden vinden, dan kalft het maatschappelijk draagvlak en het vertrouwen af. Dan willen mensen niet meedoen, maar zich onttrekken. Dan is het motto «ieder voor zich» en kunnen we niet langer profiteren van de voordelen van collectiviteit en solidariteit.

kst-32043-E
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Dit kabinet heeft belangrijk onderhoud gepleegd aan het pensioenstelsel: de aanpassing van het Witteveenkader, de verhoging van de AOW-leeftijd, het nieuwe financieel toetsingskader, regelgeving over het bestuur van de fondsen en verbetering van de pensioencommunicatie. Dit zijn belangrijke maatregelen, die nodig zijn voor de houdbaarheid van het pensioenstel op dit moment. Maar daarmee is het stelsel nog niet toekomstbestendig. De opdracht is nu om de waarden onder ons pensioenstelsel te behouden voor de toekomst. Dat vereist een transparant, stevig stelsel waarin mensen vertrouwen kunnen hebben.

2. Gezamenlijke inzet: waar werken we momenteel aan?

Tijdens de Nationale Pensioendialoog zijn geluiden en wensen uit het land opgehaald. Op basis daarvan heeft het kabinet op 6 juli jl. in een brief aan uw Kamer (Kamerstukken I, 2014/2015, 33 972-P) de contouren geschetst van een nieuw pensioenstelsel, aan de hand van vier hoofdlijnen. Vier interdepartementale ambtelijke werkgroepen zijn momenteel bezig met het uitwerken van deze hoofdlijnen. Het werkprogramma dat daarbij wordt gevolgd is per hoofdlijn beschreven in de bijlage bij deze brief.

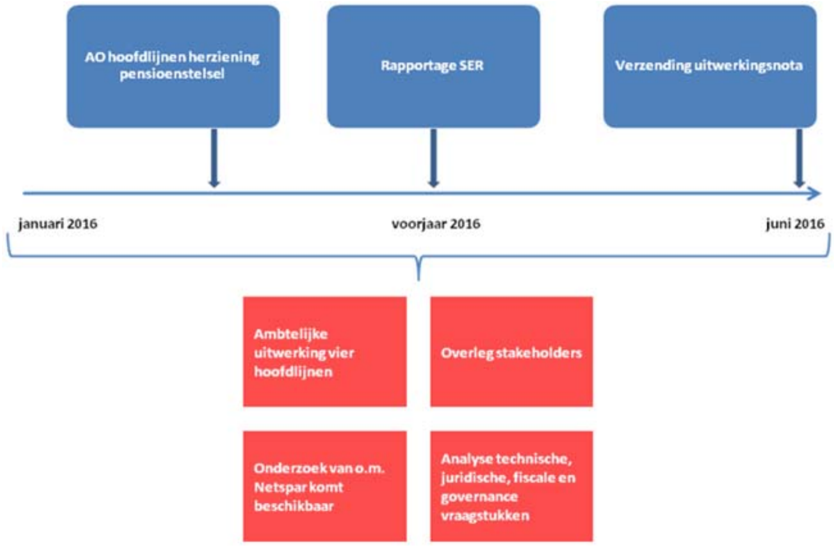
Dit werkprogramma laat zien welke vraagstukken en oplossingsrichtingen de komende maanden zullen worden onderzocht en uitgewerkt. En wat dat gaat opleveren voor de uitwerkingsnota die het kabinet voor de zomer van 2016 aan uw Kamer zal sturen. In deze uitwerkingsnota zal het kabinet geen blauwdruk schetsen van een toekomstig pensioenstelsel, maar wel een aantal concrete varianten uitwerken binnen de kaders en randvoorwaarden die in de brief van 6 juli zijn geformuleerd. Verschillende varianten voor de inrichting van een toekomstbestendig pensioenstelsel, waarin ten aanzien van de vier hoofdlijnen verschillende keuzes worden gemaakt. Er leven in uw Kamer verschillende opvattingen over de manier waarop het pensioenstelsel van de 21ste eeuw zou moeten worden ingericht, en het kabinet vindt het van belang dat die opvattingen tot hun recht komen. Deze varianten zullen door het Centraal Planbureau worden doorgerekend, zodat de verschillende partijen ze kunnen gebruiken bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma. Binnen de varianten zullen we zoveel mogelijk de voorkeuren van het kabinet presenteren.
De invulling van de hoofdlijnen voor een nieuw pensioenstelsel vraagt om een samenhangende en gezamenlijke aanpak van een ieder die betrokken is bij een goed pensioen. En die betrokkenheid is groot. Niet alleen het kabinet, ook sociale partners en deskundigen in de SER zijn bezig met verdere uitwerkingen. Twee SER-werkgroepen onderzoeken de mogelijkheden om af te stappen van de doorsneesystematiek en de uitwerking van een nieuw soort pensioencontract met persoonlijke pensioenvermogens en risicodeling. De SER verwacht dit voorjaar over de bevindingen te rapporteren. De vier ambtelijke werkgroepen en de SER houden nauw contact en maken werkafspraken om dubbelingen te voorkomen en elkaar waar mogelijk te ondersteunen. De bevindingen van de SER zijn voor het kabinet belangrijke input voor de uitwerkingsnota van komende zomer. Datzelfde geldt voor relevant wetenschappelijk onderzoek dat de komende maanden zal verschijnen, onder meer binnen de kaders van Netspar.

Het kabinet voert aan de hand van het werkprogramma overleg met sociale partners, maatschappelijke organisaties, pensioenuitvoerders, toezichthouders en wetenschappers. Begin januari vindt een eerste gesprek plaats met vertegenwoordigers van de Stichting van de Arbeid, pensioenuitvoerders, DNB en AFM over deze aanpak en planning.

Uitwerking van de hoofdlijnen is geen eenvoudige opgave. De hoofdlijnen hangen onderling met elkaar samen en binnen de hoofdlijnen zijn verschillende varianten mogelijk, die elk weer gepaard gaan met onder

meer juridische en financiële vraagstukken. Die samenhang en het grote palet aan mogelijkheden kwamen ook naar voren tijdens de hoorzittingen van 23 november en 9 december jl. in de Tweede Kamer. Maar uit diezelfde hoorzittingen bleek ook een duidelijke urgentie om het pensioenstelsel te hervormen.

De planning voor het komende half jaar wordt hierna schematisch weergegeven.



De opbouw van deze brief is als volgt. In paragraaf 3 worden de hoofdlijnen uit de Kamerbrief van 6 juli jl. nog eens kort neergezet. Vervolgens wordt in paragraaf 4 ingegaan op de samenhang en afruilen bij de hoofdlijnen. Paragraaf 5 schetst de relatie met lopende werkzaamheden. Tot slot bevat de bijlage het werkprogramma, waarin per hoofdlijn wordt ingegaan op de uitwerkingsvragen die de afgelopen maanden zijn geïdentificeerd.

3. De hoofdlijnen van een toekomstig pensioenstelsel

In de brief van 6 juli jl. heeft het kabinet geschetst in welke richting het stelsel van aanvullende pensioenen zich naar zijn mening zal moeten ontwikkelen om toegerust te zijn voor de 21^{e} eeuw. Uit de opbrengst van de Nationale Pensioendialoog heeft het kabinet vier richtinggevende hoofdlijnen samengesteld.

1. Gedifferentieerde aanpak: een toereikend pensioen voor alle werkenden

Er is een groot verschil in pensioenopbouw tussen werknemers die via hun werkgever verplicht sparen voor hun pensioen en de groeiende groep flexwerkers, zelfstandigen en werknemers in de witte vlek die dit niet doet. Deze laatste groep bouwt vaak minder pensioen op. Tegelijkertijd zijn er ook werknemers die verplicht meer sparen dan nodig, bijvoorbeeld omdat ze naast hun pensioen ook beschikken over andere vermogensbronnen. Het kabinet wil álle werkenden ondersteunen bij de opbouw van een toereikend aanvullend pensioen; niet te weinig, maar ook niet te veel. Dit vraagt om een gedifferentieerde aanpak.

2. Overgang naar een actuarieel correcte systematiek van pensioenopbouw

De doorsneesystematiek – gelijke premies gecombineerd met gelijke pensioenopbouw voor alle leeftijden – waarmee het merendeel van de werknemers in Nederland pensioen opbouwt, is niet actuarieel neutraal. Dit brengt een aantal problemen met zich mee. De doorsneesystematiek leidt tot ongewenste herverdeling tussen generaties en staat een wezenlijke herziening van het pensioenstelsel in de weg. Het kabinet wil daarom overgaan op een actuarieel meer correcte manier van pensioenopbouw, mits overgang vanuit de huidige systematiek zorgvuldig kan worden vormgegeven. De overstap op een andere manier van pensioenopbouw gaat gepaard met grote effecten, die evenwichtig en transparant moeten worden verdeeld. Hiertoe wil het kabinet in nauw overleg met sociale partners en pensioensector een transitiepad ontwikkelen. Het kabinet heeft 2020 genoemd als het jaar waarin de overstap plaats kan vinden.

3. Naar een transparanter en eenvoudiger pensioen

De pensioenregelingen die in Nederland het meest voorkomen – de zogenoemde uitkeringsovereenkomst en de premieovereenkomst – hebben beide sterke punten maar ook belangrijke bezwaren. Er is behoefte aan een nieuwe vorm voor de pensioenovereenkomst. Een regeling die transparant is, omdat hij in beginsel uitgaat van de opbouw van persoonlijke pensioenvermogens. Maar die tegelijkertijd ruimte biedt voor collectieve risicodeling. Pensioensector, wetenschap en sociale partners werken aan de ontwikkeling van zo'n nieuwe pensioenovereenkomst, onder andere in de SER. Het kabinet ondersteunt deze ontwikkeling en zal daarbij de randvoorwaarden aangeven.

4. Meer ruimte voor maatwerk en keuzemogelijkheden

Het kabinet is voorstander van een combinatie van meer maatwerk en keuzemogelijkheden, zodat pensioenregelingen beter aansluiten op de specifieke omstandigheden en voorkeuren van deelnemers. Het kabinet gaat verkennen welke mogelijkheden er zijn voor maatwerk op het gebied van inleg, beleggen en opnemen van pensioen. Voor de hiervoor genoemde pensioencontracten met persoonlijke pensioenopbouw, maar ook voor de huidige situatie. Ook verkent het kabinet de ruimte voor het bieden van keuzemogelijkheden op deze terreinen. Zo kan ook een betere koppeling worden gemaakt met bijvoorbeeld de domeinen wonen en zorg.

4. Samenhang en afruilen tussen de hoofdlijnen

Binnen de vier hoofdlijnen die het kabinet heeft geïdentificeerd op basis van de Nationale Pensioendialoog zijn veel verschillende uitwerkingen mogelijk. Bovendien kunnen de hoofdlijnen niet los van elkaar worden gezien. Kiest men voor een bepaalde invulling van de ene hoofdlijn, dan heeft dat gevolgen voor de andere. Daarom kan niet zomaar een element van het pensioenstelsel worden ingevuld zonder te kijken naar het effect op het grotere geheel. Ter illustratie een aantal voorbeelden.

Afschaffing doorsneesystematiek en nieuw pensioencontract

Er is een sterke samenhang tussen de afschaffing van de doorsneesystematiek en de nieuw te ontwikkelen pensioenovereenkomst. Zo is het voor de manier waarop de afschaffing van de doorsneesystematiek wordt vormgegeven belangrijk om te weten hoeveel diversiteit er is binnen de

pensioenovereenkomst. Worden bestaande pensioenovereenkomsten afgebouwd en stappen sociale partners over naar één nieuw soort overeenkomst, of blijven de huidige pensioensoorten bestaan en komt de nieuwe overeenkomst daarnaast? In het laatste geval zullen overgangseffecten, compensatie en transitiepad in kaart moeten worden gebracht voor de overgang van en naar elk van de mogelijke pensioenovereenkomsten. Hier is ook een samenhang met de timing. Zou de keuze worden gemaakt om alleen één nieuw soort pensioenovereenkomst mogelijk te maken, dan ligt het voor de hand om gelijktijdig de doorsneesystematiek af te schaffen en over te stappen naar een nieuwe overeenkomst.

Invulling nieuw pensioencontract en keuzemogelijkheid

Een ander voorbeeld is dat afschaffing van de doorsneesystematiek de mogelijkheid biedt om meer keuzevrijheid te introduceren. En er is ook een samenhang met de mate van risicodeling binnen de pensioenovereenkomst. Hoe meer solidariteit en risicodeling men wenst binnen de pensioenregeling, hoe minder ruimte er is voor keuzemogelijkheden en omgekeerd. Keuzevrijheid, bijvoorbeeld om tijdelijk minder premie in te leggen of een deel van het pensioenvermogen eerder op te nemen, geeft mensen de gelegenheid om zich gedeeltelijk te onttrekken aan collectief gedeelde risico's. Mensen die daarvan voordeel verwachten kunnen zich zo onttrekken aan de collectieve solidariteit, ten nadele van degenen die in het collectief achterblijven. Dit zou het draagvlak voor het pensioenstelsel ondermijnen en is ongewenst. Naarmate er meer risico's worden gedeeld zullen de keuzemogelijkheden dus meer begrensd moeten zijn.

Invulling nieuw pensioencontract en toereikendheid

Er is ook een verband tussen keuzemogelijkheden en het bereiken van een toereikend pensioen voor alle werkenden. Krijgen mensen meer keuze bij de hoogte van de pensioenopbouw, dan kan hen dat helpen om een toereikend – hetzij hoger, hetzij lager – pensioen te bereiken. Zo is de mate van risicodeling binnen de nieuwe pensioenovereenkomst dus uiteindelijk ook van invloed op de instrumenten die ingezet kunnen worden om werkenden te ondersteunen bij de opbouw van een toereikend pensioen. Tot slot is er ook een afruil tussen risicodeling en transparantie; hoe meer risico's gedeeld worden binnen de nieuwe pensioenovereenkomst, hoe ingewikkelder het wordt.

Ook *binnen* de vier hoofdlijnen kunnen veel verschillende keuzes worden gemaakt bij de uitwerking. Het afschaffen van de doorsneesystematiek kan bijvoorbeeld worden vormgegeven als een langjarig traject, of mogelijk ook als een overgang ineens. Beide varianten hebben hun voor- en nadelen. Een langjarig overgangstraject kan bezwaarlijk zijn in termen van draagvlak, maar biedt wel meer mogelijkheden voor een evenwichtige verdeling van de transitielast. Een overgang ineens is aantrekkelijk omdat de voordelen van het nieuwe systeem direct voelbaar worden, maar maakt het wellicht moeilijker om de transitie-effecten evenwichtig te verdelen. Het draagvlak voor de stelselherziening is gebaat bij een transitie die goed uitlegbaar is.

Het is duidelijk dat de herziening van het stelsel van aanvullende pensioenen veelomvattend en complex is. Aangezien een goede oudedagsvoorziening voor iedereen van belang is, gaat het kabinet zorgvuldig te werk. Daarom zullen in de uitwerkingsnota die uw Kamer voor de zomer ontvangt de verschillende opties en hun samenhang goed in beeld worden gebracht.

5. Relatie met in gang gezet beleid

De komende maanden werkt het kabinet de hoofdlijnen voor een vernieuwd pensioenstelsel verder uit. Tegelijkertijd moeten lopende werkzaamheden gewoon doorgaan. Dat betekent dat het kabinet naast het werkprogramma in 2016 ook verder gaat met reeds ingezet beleid. Veel van deze lopende beleidstrajecten hebben raakvlakken met de toekomstdiscussie. In deze paragraaf wordt ingegaan op twee belangrijke beleidstrajecten en hun relatie met de toekomstdiscussie.

Wetsvoorstel variabele pensioenuitkering

Het wetsvoorstel variabele pensioenuitkering[1] dat onlangs bij de Tweede Kamer is ingediend, is een eerste stap in het verbeteren van de premie- en kapitaalovereenkomst. Het wijzigt de wettelijke regels voor deze overeenkomsten en creëert daarmee mogelijkheden om het opgebouwde pensioenkapitaal ook na pensioendatum nog te beleggen, risico's met anderen te delen en mee- en tegenvallers in de tijd te spreiden (maximaal 5 jaar). Zo krijgen mensen die pensioen opbouwen via een kapitaal- of premieovereenkomst de mogelijkheid om afhankelijk van hun situatie en voorkeuren een keuze te maken tussen een vaste en een variabele pensioenuitkering. Daarmee zijn echter nog niet alle mogelijkheden voor collectieve risicodeling onderzocht. Een volgende stap wordt gezet in de uitwerking van de hoofdlijn gericht op een transparanter en eenvoudiger pensioen. Gezocht wordt naar een nieuwe pensioenovereenkomst die de sterke punten van de premieovereenkomst en de uitkeringsovereenkomst samenbrengt en waarin risicodeling plaatsvindt waar dat voldoende meerwaarde oplevert in termen van het pensioenresultaat. Een pensioenovereenkomst ook die transparant en evenwichtig wordt vormgegeven, bepaalde vormen van keuzevrijheid en maatwerk mogelijk maakt en bovendien uitlegbaar en fiscaal goed te begrenzen is.

Wetsvoorstel Algemeen Pensioenfonds

Een ander belangrijk onderwerp is de institutionele vormgeving van het stelsel tegen de achtergrond van de voortgaande consolidatie in de pensioensector. Het wetsvoorstel algemeen pensioenfonds[2], dat op dit moment in uw Kamer ligt, biedt sociale partners en beroepsgenoten een nieuwe mogelijkheid om hun pensioenregeling onder te brengen. Het algemeen pensioenfonds maakt een nieuwe vorm van bundeling mogelijk van verschillende pensioenregelingen. Hierdoor kunnen allerlei voordelen worden gerealiseerd, zoals het beperken van bestuurlijke lasten en de kosten van vermogensbeheer en uitvoering. Dat is in het belang van de deelnemers. Het wetsvoorstel algemeen pensioenfonds maakt het voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen niet mogelijk om via het algemeen pensioenfonds tot schaalvergroting te komen. Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen hebben deze wens echter wel. Het kabinet begrijpt deze wens en beoogt een wetsvoorstel – met alle benodigde waarborgen – in te dienen dat verplichtstelling aan de bedrijfstakpensioenregeling mogelijk maakt. Daarmee kan een vrije keuze voor een pensioenuitvoerder worden bewerkstelligd en wordt het voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen mogelijk zich om te vormen tot een algemeen pensioenfonds of de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregeling door een algemeen pensioenfonds uit te laten voeren.
De aanpassing van de wijze van verplichtstelling heeft raakvlakken met de hoofdlijn over een toereikend pensioen voor alle werkenden. De nieuwe vormgeving van de verplichtstelling, waarvoor het kabinet in februari

[1] Kamerstukken II, 2015/2016, 34 344, nr. 2 en 3.
[2] Kamerstukken II, 2014/2015, 34 117, nr. 2 en 3.

2016 een planningsbrief aan de Tweede Kamer zal sturen, wordt dan ook meegenomen bij de uitwerking van deze hoofdlijn.

6. Tot slot

Het is van belang voortgang te blijven maken met de vernieuwing van ons pensioenstelsel. Daarom neemt het kabinet de uitvoering van dit werkprogramma ter hand. Een stelselherziening is een omvangrijke, complexe en ingrijpende operatie die vraagt om een zorgvuldige uitwerking van technische, juridische, fiscale en governancevraagstukken. Toch kunnen er op de korte termijn stappen worden gezet. Het kabinet wil er het komende jaar voor zorgen dat de stappen die genomen worden op actuele dossiers steeds stappen in de goede richting zijn: namelijk in de richting waar we naar toe willen met ons nieuwe pensioenstelsel. Zo komen we zo snel mogelijk waar we allemaal willen zijn: bij een vernieuwd stelsel van aanvullende pensioenen, toegesneden op de eisen en wensen van de 21ste eeuw, waarin we de zwakke punten hebben verbeterd en de sterke punten behouden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Bijlage: Werkprogramma per hoofdlijn

Hoofdlijn 1

Gedifferentieerde aanpak: een toereikend pensioen voor alle werkenden

Hoe is de huidige situatie?

In Nederland wordt het sparen voor pensioen voor alle werkenden fiscaal gefaciliteerd. Voor het grootste deel van de werknemers geldt dat zij de hoogte van de opbouw niet zelf bepalen: zij vallen onder een collectieve, verplichtgestelde pensioenregeling die door sociale partners is overeengekomen. Mede door de verplichtstelling bouwt momenteel 90% van de werknemers een aanvullend pensioen op. Biedt de werkgever geen regeling aan (zoals bij werknemers in de witte vlek) of is er geen werkgever (zoals bij zelfstandigen), dan bouwt de werkende niet automatisch pensioen op, maar moet hij daar zelf voor zorgen.

Wat is het probleem?

De arbeidsmarkt verandert, waardoor werknemers steeds minder vaak hun hele leven in één sector of bij één werkgever blijven werken. Ook neemt het aantal werknemers met een flexibel contract en het aantal zelfstandigen toe en wisselen meer werkenden periodes van ondernemerschap en werknemerschap af. Tot slot neemt de levensduur van bedrijven en sectoren af. Dit alles leidt tot een toename van de heterogeniteit van de behoeften van werkenden ten aanzien van pensioenopbouw. In toenemende mate zijn er werknemers in de witte vlek, flexwerkers en zelfstandigen die niet onder collectieve, verplichtgestelde pensioenregelingen vallen en daardoor geen of onvoldoende aanvullend pensioen opbouwen. Dit kan niet alleen leiden tot een probleem voor henzelf, maar ook tot een probleem voor de overheid door een toenemend beroep op collectieve voorzieningen. Werknemers met een vast dienstverband bouwen daarentegen soms meer pensioen op dan waaraan ze behoefte hebben, mede door andere inkomens- en vermogensbronnen van (de huishoudens van) deze groepen. Ook dit is een onwenselijke situatie.

Richting volgens hoofdlijnenbrief

Het kabinet kiest voor een gedifferentieerde aanpak: alle werkenden moeten worden ondersteund bij de opbouw van een toereikend aanvullend pensioen. Per groep moet worden bekeken hoe deze groep kan worden ondersteund bij de opbouw van een adequaat aanvullend pensioen: niet te weinig én niet te veel. Het kabinet is van mening dat daarbij een vorm van verplichtingstelling moet worden gehandhaafd.

Te beantwoorden vragen

Het doel is te zorgen dat alle werkenden een toereikend pensioen kunnen opbouwen. Daarbij dient allereerst verkend te worden wat toereikend is door in beeld te brengen wat de behoeften zijn van verschillende groepen werkenden. Een analyse per groep is daarom nodig. Zo zal per groep in kaart moeten worden gebracht wat de omvang en samenstelling van de groep is, in hoeverre mensen zich tijdelijk of voor langere tijd in deze groep bevinden, in hoeverre zij behoefte hebben aan een aanvullend pensioen (mede in relatie hun inkomens- en vermogensbronnen) en zij in staat zijn om dit, met meer of minder keuzevrijheid, zelf op te bouwen.

Binnen de kaders zoals geschetst in de hoofdlijnenbrief zijn er verschillende combinaties mogelijk in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en werkenden. Ieder kent zijn eigen kracht en zwaktes. Zo kan de overheid in het algemeen beter zorg dragen voor uniformiteit en bescherming van mensen tegen het opbouwen van te weinig pensioen. Daarentegen zijn sociale partners beter in staat rekening te houden met specifieke omstandigheden voor sectoren, ondernemingen en beroepsgroepen. En kennen de werkenden het beste hun persoonlijke omstandigheden en kan individuele verantwoordelijkheid zorgen voor meer betrokkenheid bij het pensioen. Per instrument en de specifieke invulling van dat instrument kunnen de afruilen anders uitpakken. De afruilen zijn tevens afhankelijk van hoe de behoeften van de verschillende groepen eruit zien.

Een voorbeeld van een meer verregaande vorm van overheidsbemoeienis is het instellen van een algemene pensioenplicht waarbij alle werkenden verplicht pensioen opbouwen. Dit pensioen kan door de werkgever worden aangeboden of – afhankelijk van de aard van de arbeidsrelatie – de werkende kan het pensioen zelf bij marktpartijen laten uitvoeren, bijvoorbeeld als het gaat om werknemers in de witte vlek of om ondernemers. Een voorbeeld waarbij de overheid het initiatief meer bij de sociale partners laat, is wanneer het makkelijker wordt voor sociale partners om werkenden op verschillende manieren te laten aansluiten, bijvoorbeeld (verplicht) via een werkgever, via automatische aansluiting met een opt-out mogelijkheid of via vrijwillige aansluiting. Wanneer het initiatief bij sociale partners ligt kan op sector-, ondernemings- of beroepsniveau bezien worden of en, zo ja, hoe zelfstandigen kunnen worden aangesloten. Ligt het initiatief bij de werkende, dan kan deze bijvoorbeeld meer vrijheid krijgen om (binnen bepaalde bandbreedtes) zelf te bepalen hoeveel pensioen hij/zij op welk moment opbouwt.

Resultaten

De uitwerkingsnota geeft ten aanzien van deze hoofdlijn:
1. nader inzicht in de behoeftes en kenmerken van de verschillende groepen werkenden;
2. inzicht in de instrumenten die kunnen worden ingezet om verschillende groepen werkenden te ondersteunen een toereikend pensioen op te bouwen en wat de voor- en nadelen van deze instrumenten zijn; en
3. inzicht in welke stappen (bijvoorbeeld wetgeving) nodig zijn om de instrumenten die genoemd zijn onder (2) in te kunnen zetten.

Hoofdlijn 2

Overgang naar een actuarieel correctere systematiek van pensioenopbouw

Wat is het probleem?

De doorsneesystematiek voor pensioenopbouw die in Nederland gebruikelijk is, leidt tot ongewenste herverdeling: van jong naar oud, van laag naar hoog opgeleid, van mensen die na een dienstverband als zelfstandige gaan werken naar mensen die in loondienst blijven. Deze herverdeling treedt op doordat de systematiek niet actuarieel neutraal is. Iedereen betaalt dezelfde premie en krijgt daarvoor dezelfde pensioenopbouw. Dit lijkt eerlijk, maar is niet actuarieel correct. Premie ingelegd door een jongere brengt immers meer pensioen op dan dezelfde premie ingelegd door een oudere collega, omdat die eerste langer kan renderen.

Er is brede steun voor afschaffing van de doorsneesystematiek, omdat deze systematiek verschillende nadelen kent. De doorsneesystematiek:
– zet draagvlak onder druk door ongewenste herverdeling (jong naar oud, laag naar hoog opgeleid, bij uittreders);
– wringt met mobiliteit op de arbeidsmarkt;
– is steeds moeilijker financierbaar door vergrijzing;
– kan vernieuwingen in de weg staan (zoals keuzemogelijkheden, overstap naar persoonlijke pensioenopbouw).

Richting volgens hoofdlijnenbrief

Het kabinet heeft in de hoofdlijnennota de ambitie uitgesproken om over te stappen op een actuarieel correctere systematiek en heeft daarbij de voorlopige voorkeur voor een systeem van leeftijdsonafhankelijke premies en degressieve pensioenopbouw. Het kabinet zal in overleg met sociale partners en de pensioensector de mogelijkheden van een evenwichtige transitie verkennen. Daarbij gelden budgettaire, juridische, fiscale en institutionele randvoorwaarden. Eveneens zijn eventuele herverdelings-, inkomens- en arbeidsmarkteffecten van groot belang.

Te beantwoorden vragen

Overstappen op degressieve opbouw betekent dat voor alle huidige actieve deelnemers de totale toekomstige opbouw van pensioenaanspraken (dus over de hele resterende loopbaan) lager zal zijn dan die onder doorsneeopbouw geweest zou zijn. Deze verminderde opbouw kan gezien worden als de «transitielast» bij overstap op degressieve opbouw, en bedraagt volgens het CPB ongeveer 100 miljard euro. Het is van belang dat die last evenwichtig wordt verdeeld. Tegelijkertijd zullen toekomstige generaties een lagere premie betalen in een stelsel van degressieve opbouw. Wel betekent de overgang naar degressieve opbouw dat het pensioen afhankelijker wordt van het rendement en dus meer risico in zich draagt.
De belangrijkste opdracht die speelt bij het voornemen om de doorsneeopbouw te vervangen door een degressieve opbouw, is uit te werken hoe de overgang vanuit het huidige stelsel kan worden vormgegeven. De volgende scenario's zijn daarbij aan de orde:
– Wordt de doorsneesystematiek afgeschaft voor de huidige pensioencontracten? Hierbij kijkt het kabinet niet alleen naar uitkeringsovereenkomsten, maar ook naar de overstap van een progressieve premie op een uniforme premie voor premieovereenkomsten; of
– Valt de afschaffing van de doorsneesystematiek samen met een overstap op een nieuwe pensioenovereenkomst met persoonlijke opbouw en risicodeling?
Beide scenario's zullen worden uitgewerkt. Daarbij spelen verschillende uitwerkingsvragen.
– Een eerste vraag is op welke wijze een overstap van de doorsneesystematiek (met tenminste tijdsevenredige opbouw) naar degressieve opbouw kan plaatsvinden. Hierbij is het van belang te onderzoeken op welke wijze de wettelijke kaders, waaronder het fiscale kader, zowel in de transitiefase als in het eindplaatje kunnen worden vormgegeven.
– Een tweede vraagstuk is de verdeling van de transitielasten. Hoe groot is de transitielast en wat is de impact voor verschillende groepen deelnemers? Over welke partijen wordt de transitielast verdeeld? Wat is de verhouding tussen de duur van de transitie, de verdeling van generatie-effecten, de effecten voor de premie en het te behalen pensioen? Hoe zorgen we ervoor dat ook tijdens de transitieperiode de voordelen van het afschaffen van de doorsneesystematiek al voelbaar zijn? Het kabinet zal bij beantwoording van deze vragen mede gebruikmaken van de analyses van de SER en het CPB. Een politieke

vraag hier bij is: wanneer is de verdeling van de transitielasten eerlijk te noemen?
– Een derde issue betreft de juridische aandachtspunten bij afschaffing van de doorsneesystematiek. Het afschaffen van de doorsneesystematiek in combinatie met de invoering van degressieve opbouw, zal met name worden beschouwd langs de lijnen van (Europese) regels omtrent gelijke behandeling (gevaar van verboden leeftijdsdiscriminatie), van eigendomsrechten en mededinging. Daarbij zal tevens worden bezien of de verplichtstelling blijvend kan worden gerechtvaardigd bij de beëindiging van de doorsneesystematiek, gezien de inbreuk die de verplichtstelling maakt op het Europese mededingingsrecht.
– Deze juridische vragen zijn ook van belang als het voornemen is om tegelijkertijd met afschaffing van de doorsneesystematiek over te stappen op een nieuwe pensioenovereenkomst voor bestaande en/of nieuw te vormen aanspraken.

Resultaten

De uitwerkingsnota geeft ten aanzien van deze hoofdlijn inzicht in:
1. De vormgeving van de afschaffing van de doorsneesystematiek in huidige uitkeringsovereenkomsten;
2. De vormgeving van een overstap van tijdsevenredige opbouw naar degressieve opbouw in huidige premieovereenkomsten;
3. De vormgeving van afschaffing van de doorsneesystematiek bij gelijktijdige overstap op een nieuw pensioencontract.

Hoofdlijn 3

Naar een transparanter en eenvoudiger pensioen

Hoe is het nu?

De arbeidsvoorwaardelijke afspraken tussen een werkgever en werknemer over het pensioen liggen vast in de pensioenovereenkomst. Daarbij hebben sociale partners momenteel de keuze uit drie soorten pensioenovereenkomsten:
– uitkeringsovereenkomst, waarbij sprake is van een vastgestelde pensioenuitkering;
– premieovereenkomst, waarbij sprake is van een vastgestelde premie;
– kapitaalovereenkomst, waarbij sprake is van een vastgesteld kapitaal.

De aard van de overeenkomsten is dus verschillend en daarmee ook de afweging tussen ingelegde premie, ambitie en mate van zekerheid. Omdat bij een uitkeringsovereenkomst sprake is van een vastgestelde pensioenuitkering wordt de premie afgeleid uit de ambitie en kent de overeenkomst een zekerheidsmaatstaf. Bij een premieovereenkomst staat echter de ingelegde premie voorop en is het uiteindelijke pensioenresultaat een afgeleide van de ingelegde premie en het beleggingsresultaat.

Wat is het probleem?

Bij het maken van afspraken over pensioen is er sprake van een afruil tussen de kosten voor werkgever en werknemer, de hoogte van het uiteindelijke pensioen en de zekerheid waarmee dit pensioen kan worden aangeboden. Decennialang kon er in de uitkeringsovereenkomst met een grote mate van zekerheid het beoogde pensioen worden waargemaakt. Maar de laatste jaren beschikken veel fondsen niet over voldoende buffers om die hoge mate van zekerheid waar te maken. In het verleden konden tegenvallers, zoals lage beleggingsrendementen, nog relatief gemakkelijk worden opgevangen met een verhoging van de pensioenpremies. Tegenwoordig is dat lastiger, omdat er door vergrijzing minder premiebe-

talers zijn ten opzichte van het aantal gepensioneerden. De huidige lage rente heeft de kosten van zekerheid bovendien nog eens verhoogd. Daarbij komt dat werkgevers minder vaak bereid zijn het risico te dragen van oplopende pensioenlasten waardoor de risico's steeds meer gedeeld moeten worden tussen deelnemers en pensioengerechtigden. Zij hebben echter het beeld dat die risicodeling impliciet en onvoldoende transparant plaatsvindt. Daardoor ontstaan draagvlakrisico's voor het stelsel zodra er grote tegenvallers moeten worden geïncasseerd. Deelnemers willen heldere afspraken vooraf zodat ze weten waaraan ze toe zijn. Anders ontstaan onvermijdelijk discussies over de verdeling van de pensioenpot, vaak langs de scheidslijnen van jong en oud. Ook heeft een pensioenfonds dat een uitkeringsovereenkomst uitvoert weinig ruimte voor maatwerk in beleggingen.
De tegenhanger van de uitkeringsovereenkomst, de premieovereenkomst, heeft als voordeel dat de premie stabiel is. Voor werknemers geldt daarbij wel dat zij ten opzichte van de uitkeringsovereenkomst in veel gevallen een groter risico dragen. De premieovereenkomst die we nu kennen geeft bovendien niet altijd een optimaal pensioenresultaat, doordat beperkingen worden gesteld aan de beleggingsmogelijkheden. Zo moet het gespaarde kapitaal op het moment van pensionering in één keer worden omgezet in een levenslange pensioenuitkering en mag daarna niet meer worden doorbelegd. Ook zijn de mogelijkheden voor collectieve risicodeling in de huidige premieovereenkomst beperkt. Hierdoor kan in beginsel minder rendement worden behaald en minder pensioen worden uitbetaald.

Richting volgens hoofdlijnenbrief

In de hoofdlijnennota is aangegeven dat het kabinet de ontwikkeling van een nieuwe pensioenovereenkomst wil ondersteunen gebaseerd op de opbouw van een persoonlijk pensioenvermogen, waarbij een bepaalde mate van risicodeling behouden blijft. Voorwaarden hierbij zijn dat de gekozen mate van risicodeling voldoende meerwaarde oplevert in termen van het pensioenresultaat, transparant en evenwichtig wordt vormgegeven, uitlegbaar is en fiscaal goed te begrenzen is. Daarbij zal specifiek aandacht zijn voor risicodeling met toekomstige deelnemers vanwege de bestuurlijke risico's en discontinuïteitrisico's die hieraan verbonden zijn.

Te beantwoorden vragen

Een overstap naar een pensioencontract met persoonlijke vermogensopbouw met risicodeling kan mogelijkerwijs op termijn een goed perspectief bieden om de sterke punten van het pensioenstelsel te behouden en de tekortkomingen weg te nemen. Om een dergelijke stap te kunnen maken vindt het kabinet een gedegen afweging noodzakelijk. Daarbij is van belang dat er verschillende modaliteiten denkbaar zijn voor pensioenovereenkomsten met persoonlijke vermogensopbouw en risicodeling. Ook zijn er verschillende mogelijkheden denkbaar ten aanzien van het soort pensioenovereenkomst dat sociale partners kunnen kiezen:

– er wordt een nieuwe pensioenovereenkomst met persoonlijke vermogensopbouw en risicodeling ontwikkeld die naast bestaande pensioenovereenkomsten een extra mogelijkheid biedt;
– er wordt een nieuwe pensioenovereenkomst met persoonlijke vermogensopbouw ontwikkeld die één of alle bestaande pensioenovereenkomst vervangt;
– de bestaande pensioenovereenkomsten worden doorontwikkeld (terugvaloptie).

Afhankelijk van de keuze voor het laten bestaan of vervangen van bestaande overeenkomsten zijn er verschillende rollen en verantwoorde-

lijkheden tussen overheid en sociale partners in de transitie naar een nieuwe pensioenovereenkomst die moeten worden uitgewerkt. Daarbij is ook de vraag aan de orde of de nieuwe pensioenovereenkomst alleen geldt voor nieuwe deelnemers, alleen voor nieuwe opbouw of voor de bestaande opbouw/bestaande deelnemers.

Een nieuwe pensioenovereenkomst kan met verschillende manieren van risicodeling worden vormgegeven. Het kabinet heeft in de hoofdlijnennota verschillende vormen van risicodeling beschreven. Daarbij heeft het kabinet geconcludeerd dat het delen van het micro langlevenrisico niet ter discussie staat, omdat dit duidelijk meerwaarde oplevert, en dat bij het delen van niet-verhandelde risico's (macro langlevenrisico, inflatierisico) en verhandelbare risico's (aandelenrisico, renterisico) afruilen bestaan, zeker als het gaat om het delen van deze risico's met toekomstige generaties. Zo kan het delen van risico's mogelijk voordelen opleveren in:
– de hoogte van het pensioenresultaat;
– de stabiliteit van het pensioenresultaat;
– een evenwichtige verdeling over generaties.

Daar staat tegenover dat het delen van risico's nadelen kan hebben wat betreft:
– eenvoud en transparantie;
– flexibiliteit en overdraagbaarheid;
– mogelijkheden tot keuzevrijheid; en
– bestuurlijke, politieke en discontinuïteitrisico's (bij deling van risico's met toekomstige generaties).

In hoeverre de nadelen van bepaalde vormen van risicodeling ondervangen kunnen worden hangt sterk af van de randvoorwaarden die aan het delen van risico's gesteld kunnen worden. In bijlage 3 van de hoofdlijnennota staan de randvoorwaarden beschreven die het kabinet stelt aan het delen van risico's. Het kabinet zal bij de nadere uitwerking tevens gebruik maken van de nadere verkenning van de SER van de variant met persoonlijke vermogensopbouw en risicodeling.

Resultaten

De uitwerkingsnota geeft ten aanzien van deze hoofdlijn aan:
1. inzicht in de denkbare vormen van pensioenovereenkomsten met persoonlijke vermogensopbouw en collectieve risicodeling;
2. antwoord op de vraag of en in hoeverre op basis van een nieuwe pensioenovereenkomst bestaande overeenkomsten kunnen worden vervangen;
3. hoe een transitiepad er uit kan zien;
4. een doorrekening van het CPB bij te presenteren modaliteiten van pensioenovereenkomsten met vermogensopbouw en risicodeling;
5. een doorrekening van de jongerenvariant, zoals verzocht in de motie van Weyenberg[3];
6. duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners; en
7. inzicht in de wettelijke aanpassingen (waaronder het fiscale kader) die nodig zijn voor de introductie van een pensioenovereenkomst met persoonlijke vermogensopbouw en collectieve risicodeling en in de wijze waarop wetgever een overgang naar deze nieuwe pensioenovereenkomst kan faciliteren.

[3] Kamerstukken II 2012/13, 32 043, nr. 105.

Hoofdlijn 4

Meer ruimte voor maatwerk en keuzemogelijkheden

Wat is het probleem?

Toegenomen diversiteit en individualisering vragen om maatwerk en keuzemogelijkheden:

– Nederlandse leefpatronen en leefvormen zijn meer divers en individueler geworden. De manier waarop mensen werken en leven loopt uiteen. Mensen verschillen in carrièrepatronen, aanwezigheid van een ander inkomen in het huishouden, hoogte van de vaste lasten vooral in verband met de hoogte van de hypotheek van een eigen woning, beschikbaar vermogen en de mogelijkheden om langer door te werken. Collectieve arrangementen (zoals de VUT) zijn ingeperkt of afgeschaft. De behoefte aan een pensioenopbouw en een pensioenuitkering die past bij persoonlijke voorkeuren en omstandigheden is gegroeid.
– Het Nederlandse pensioenstelsel biedt in vergelijking met andere landen beperkte ruimte voor keuzes en maatwerk. De huidige uitkeringsovereenkomsten hebben een «one size fits all» karakter. Maatwerk is in dergelijke overeenkomsten moeilijk te realiseren omdat is geregeld dat alle deelnemers dezelfde premie inleggen en daarmee dezelfde aanspraken opbouwen.
– Tegelijkertijd is voor veel mensen pensioen een complex financieel product. Zij willen niet gedwongen worden om ingewikkelde keuzes te maken. Een goede keuzearchitectuur, met standaardopties en begeleiding bij het maken van keuzes, is dus essentieel. Meer maatwerk en keuzemogelijkheden vragen dus ook om een uitgebreidere zorgplicht voor pensioenuitvoerders.

Richting volgens hoofdlijnenbrief

Het kabinet is voorstander van een combinatie van meer maatwerk en keuzemogelijkheden, zodat pensioenregelingen beter aansluiten op de persoonlijke omstandigheden en voorkeuren van deelnemers. Bij maatwerk stemt de pensioenuitvoerder elementen van het aanvullend pensioen af op de veronderstelde behoeften en kenmerken van groepen deelnemers en pensioengerechtigden. Bij keuzemogelijkheden heeft de deelnemer of de pensioengerechtigde zelf de mogelijkheid elementen van het aanvullend pensioen af te stemmen op zijn persoonlijke voorkeuren en omstandigheden. Het kabinet gaat verkennen welke mogelijkheden er zijn bij een vorm van persoonlijke pensioenopbouw voor maatwerk op het gebied van beleggingsbeleid, de hoogte van de inleg en de vorm van de uitkering. Ook verkent het kabinet de ruimte voor het bieden van keuzemogelijkheden op deze terreinen. Zodoende kan ook een betere koppeling worden gemaakt met wonen en zorg. Niet alles wordt in deze verkenning meegenomen. Zo gaat het kabinet ervan uit dat een vorm van verplichte pensioenopbouw voor werknemers gehandhaafd zal blijven.

Te beantwoorden vragen

Het bieden van meer keuzemogelijkheden en maatwerk is welvaartsverhogend doordat het mogelijk maakt dat het pensioen meer aansluit bij de persoonlijke omstandigheden en voorkeuren van de deelnemers. Ook kan het de betrokkenheid van deelnemers bij het pensioen vergroten.

Maar bij de vormgeving van keuzemogelijkheden en maatwerk moet ook rekening worden gehouden met mogelijke negatieve gevolgen voor het individu zelf, voor de andere deelnemers aan dat pensioenfonds en voor de samenleving als geheel.

Zo is de vraag in welke mate bescherming moet worden geboden voor een voldoende pensioen. Verreweg de meeste deelnemers hebben beperkt inzicht in financiële producten. Het kan noodzakelijk zijn – via wetgeving of maatwerk – grenzen te stellen aan de mate waarin de deelnemers individuele keuzen kunnen maken. Een te groot scala aan keuzemogelijkheden heeft het risico dat de deelnemer nadelige beslissingen neemt of, doordat hij de keuzen niet kan overzien, geen beslissingen neemt, waarmee het tegenovergestelde wordt bereikt van wat wordt beoogd.

Een grotere individuele keuzevrijheid kan de complexiteit van het pensioen voor de deelnemers vergroten. Om deelnemers in staat te stellen overwogen beslissingen te nemen – inclusief het accepteren van standaardaanbod – is een goede keuzearchitectuur, met standaardopties en begeleiding bij het maken van keuzes, essentieel. Dat vraagt om een zorgplicht voor de pensioenuitvoerders waarvoor nu slechts in beperkte mate noodzaak bestaat.

Een grote keuzevrijheid kan ook gevolgen hebben voor de samenleving als geheel. Een keuze voor een lage pensioenopbouw of hoge beginuitkering ten koste van de uitkering op latere leeftijd betekent weliswaar een individuele welvaartwinst, maar kan leiden tot afwenteling van de consequenties van een laag pensioeninkomen op de overheid wanneer daardoor sneller een beroep moet worden gedaan op collectieve voorzieningen.

De volgende vragen moeten worden beantwoord om tot een eindproduct te kunnen komen:

a) Welk maatwerk en keuzevrijheid is wenselijk en mogelijk in de huidige situatie en bij een vorm van persoonlijke pensioenopbouw met risicodeling op de volgende drie gebieden:
   – de hoogte van de inleg;
   – op het gebied van beleggingsbeleid;
   – en de vorm van de uitkering?
b) Op welke wijze kunnen keuzemogelijkheden en maatwerk op de genoemde terreinen verantwoord worden vormgegeven;
   – zonder dat dit ten koste gaat van de noodzakelijk geachte bescherming van individuele deelnemer;
   – zonder dat dit (grote) nadelige gevolgen heeft voor de deelnemers als collectief doordat het ten koste gaat van een bepaalde mate van risicodeling en solidariteit, en tot onverantwoord hoge uitvoeringskosten leidt, en
   – zonder ongewenste maatschappelijke consequenties, bijvoorbeeld door een groter beroep op collectieve voorzieningen?
     Het zal hierbij steeds gaan om het vinden van een juiste balans, een goed evenwicht bij de diverse afruilen, die bij deze hoofdlijn spelen.
c) Welke verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en overheid hoort hierbij?
   Bij keuzemogelijkheden ligt het primaat bij de individuele deelnemer. Die kan binnen grenzen en voorwaarden – jegens de pensioenuitvoerder een recht doen gelden op aanpassing van de standaard pensioenregeling.
   Bij maatwerk ligt het primaat bij het pensioenfonds
   De rol van de wetgever is om – samen met eventuele voorwaarden – te bepalen welke keuzevrijheid gewenst is en welk instrument (maatwerk

of individuele keuzemogelijkheden) daarbij passend is. Maatwerk kan blijken noodzakelijk te zijn om te voorkomen dat de deelnemers beslissingen nemen die tot een teleurstellend pensioenresultaat leiden of onwenselijke gevolgen voor het pensioenfonds als geheel hebben. Het toekennen van individuele keuzemogelijkheden biedt aan de andere kant ook een betere waarborg dat de belangen van afzonderlijke deelnemers tot hun recht komen.

Resultaten

De uitwerkingsnota geeft ten aanzien van deze hoofdlijn:
1. varianten met meer en minder ruimte voor maatwerk en individuele keuzemogelijkheden op de thema's hoogte van de inleg, beleggingsbeleid en de vorm van de uitkering;
2. rekening houdend met de behoefte en mogelijkheden van deelnemers om eigen keuzes te maken;
3. consequenties daarvan voor elementen van solidariteit en risicodeling binnen fondsen en externe effecten zoals budgettaire consequenties.